

DEMOCRACIA, CLIENTES Y CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antón Losada Trabada

Universidade de Santiago de Compostela

Departamento de Ciencia Política e da Administración

Resumen: Este artículo considera las dinámicas de evolución más recientes en el ámbito de la gestión pública. Su objetivo es dar un repaso al estado de la cuestión en torno a la Nueva Gestión Pública y la emergencia del paradigma de la calidad total. También pretende plantear algunas preguntas para la reflexión. Tanto en lo que se refiere a las aportaciones de la ciencia política a la mejora de la gestión de los asuntos públicos, como a la reflexión en torno a soluciones emergentes como los modelos de calidad total.

Palabras clave: Gestión, ciudadano, cliente, calidad, EFQM.

Abstract: This article assesses the evolution and recent trends in public management. Its main objective is to review the state of the art of the so called New Public Management and to assess the emergence of total quality models in public administration. The article will also make some questions about (i) what role can Political Science play in analysing this issues and improving public issues management, (ii) which is the net value that total quality models can give to the public sector management.

Key words: Management, citizen, client, quality, EFQM.

En relativamente poco tiempo, los estudios sobre los problemas de administración y gestión de los asuntos públicos han pasado de ser un campo de entidad y menor en la ciencia política, a convertirse en una subárea de trabajo e investigación con peso propio, evidente proyección de futuro y alta demanda social respecto a sus productos y aportaciones.

Las razones de esta dinámica son múltiples y variadas: (i) la ruptura de la aparente separación entre el mundo de la teoría y la academia politológica y el mundo de la práctica de la política y la administración. Un fenómeno especialmente visible en el mundo anglosajón a partir de los

Sesenta, con la incorporación de politólogos y académicos a puestos de responsabilidad pública, el creciente peso de asesores y expertos en la toma de decisiones o la propia profesionalización de la administración. Esa ruptura ha multiplicado tanto la demanda de estudios de este tipo desde los propios gobiernos y administraciones como la circulación de ideas y experiencias (Nelson 1996); (ii) las propias prestaciones de la Ciencia Política, al ofrecer desde sus enfoques y métodos de trabajo y análisis la posibilidad de un diálogo multidisciplinar, reclamado desde la disciplina, que rompa las barreras impuestas por la especialización de enfoques jurídicos e económicos y

permita avanzar en la mejora del conocimiento (Barzelay 2001).

1. LA CRISIS DEL MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL: UN NUEVO ESCENARIO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pocos espacios han sufrido en tan pocos años cambios tan drásticos e imprevisibles como ese territorio extenso y confuso al que llamamos “público”. Dentro del mismo, pocas áreas más convulsas que aquella referida a la gestión y administración misma de “lo público” (Peters, Write 1996). Paralelamente, pocos enfoques como el aportado desde la ciencia política han sabido captar en toda su complejidad el alcance y consecuencias de tales cambios.

Desde mediados de los años setenta la Administración Pública tradicional (APT), basada en el procedimentalismo weberiano y la especialización wilsoniana, ha dado claros síntomas de sus dificultades para adaptarse a un mundo globalizado y que cada vez cambia a una mayor velocidad.

El modelo burocrático que había sido capaz de dar respuesta a la demanda de producción masiva de bienes y servicios que acarrea el desarrollo del Estado de Bienestar, construido sobre los principios de (i) jerarquía, (ii) decisiones regladas y

núcleos centrales de decisión y control, (iii) procedimientos estandarizados y garantistas (iv) mérito y capacidad y (vi) división del trabajo y especialización, entra en crisis.

El sencillo análisis administrativo con que Hood (1986) logra sintetizar en cuatro grandes instrumentos –presupuesto, autoridad, organización e información– la aparente maraña de los instrumentos del gobierno, nos permite comparar con un solo golpe de vista cómo se veía a la administración pública en acción antes de principios de los ochenta, cuando Margaret Thatcher y Ronald Reagan encabezan desde sus gobiernos la llamada “revolución neoliberal”, y cómo son en nuestros días las expectativas depositadas por las sociedades de nuestro entorno respecto al uso de sus recursos y medios por parte del gobierno.

Las organizaciones públicas han pasado de un escenario donde disponían de un amplio margen de control sobre el uso de su instrumental y confianza en sus resultados y su capacidad, a otro donde ocurre lo contrario. Se desconfía de su eficacia y su eficiencia mientras se les exige que gasten menos, que no crezcan, que ejerzan lo menos imposible sus poderes regulativos y den todo tipo de información y explicaciones.

CUADRO 1A: EXPECTATIVAS SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO (1945-1980)

	Demanda de los actores y grupos afectados	Oferta política dominante	Estrategia de las organizaciones públicas	Valoración de utilidad por la opinión pública
Presupuesto público	Expansiva	Expansiva	Expansiva	Alta
Autoridad Pública	Intercención extensiva	Intervención extensiva	Intervención extensiva	Alta
Organización Pública	Expansiva	Espansiva	Expansiva	Alta
Informacion pública	Puntual	Puntual	Monopolio	Puntual

Fuente: elaboración propia

**CUADRO 1B: EXPECTATIVAS SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO
(a partir 1980)**

	Demanda de los actores y grupos afectados	Oferta política dominante	Estrategia de las organizaciones públicas	Valoración de utilidad por la opinión pública
Presupuesto público	Puntual	Contracción Recortes	Mantenimiento Competencia interna	Baja
Autoridad Pública	Puntual Escéptica	Desregulación No intervención	Privatización Descentralización	Baja
Organización Pública	Puntual	Adelgazamiento del Estado Menos burocracia	<i>Contracting out</i> Flexibilización de estructuras	Baja
Información pública	Extensiva	Extensiva Transparencia	Conservar el control	Desconfianza

Fuente: elaboración propia.

Pero siguen siendo organizaciones pensadas para crecer en tamaño, para gastar más cada año, para intervenir de manera sistemática ejerciendo la autoridad y no compartir información. Ese es su drama y su mayor problema. Sin duda, la causa también del creciente interés y la también creciente preocupación por la “gestión pública”

Las razones de tan dramático cambio son múltiples y complejas. Buscando establecer algún tipo de ordenación en la multiplicidad de explicaciones dadas a este fenómeno, cabe la posibilidad de distinguir entre dos grandes tesis no contradictorias sino complementarias: (i) aquella que enfatizan las propias deficiencias y limitaciones del modelo de administración tradicional y su mayor logro, el Estado del bienestar keynesiano (EBK) para gestionar una realidad globalizada, cambiante y compleja, presentando su crisis como una disfunción productiva y una consecuencia lógica e inevitable y (ii) aquella que sitúan esa crisis en el contexto de dinámicas de cambio y transformación más globales,

donde la quiebra del modelo tradicional es un resultado intencionado, parte de la estrategia de actores intencionados para gestionar profundos cambios sociales y políticos desde sus intereses.

En el primer grupo, cabe distinguir a su vez entre tres clases de argumentaciones:

a) Económicas: atribuyen la crisis del modelo administrativo tradicional a su ineficiencia frente a otras soluciones de mercado (nueva economía liberal; Freedman y la escuela de Chicago; Buchanan; Metcalfe 1996; Hood, 1986 y 1996; Zijdelver, 1999; etc.), a su incapacidad para proveer soluciones, constatable en el fracaso de políticas públicas e intervenciones masivas de ingeniería social como la *War On Poverty* del Presidente Jhonson en USA (Wildavsky, 1987; Friedman, 1991; etc.), a su incapacidad para gestionar nuevos escenarios de mayor competitividad, lo que convierte a muchas administraciones en artefactos que no sólo ya no saben cómo proteger a sus administrados, sino que además se va convirtiendo en un lastre para la creación de riqueza y bienestar dificultando o

entorpeciendo la fuerza creadora de los mercados (Pearson 1991; Osborne Gaebler, 1994; Peters, 1996; Rothstein, 1998; etc).

b) Políticas: inciden en los componentes autoritarios e intervencionistas del modelo y su insaciable voracidad para ocupar y jerarquizar cada vez más esferas de decisión tradicionalmente individual, hacer dependientes los individuos o incluso amenazar sus derechos más fundamentales (Tullock, 1965; Menogue, 1980; McKay, 1995; Croizier, 1996; Leonard, 1997). Otro argumento recorre el territorio de la insatisfacción de los ciudadanos, tanto con el funcionamiento autoritario de la administración, como con la ineficiencia de sus resultados (Scharpf, 1991 y 1999; Richards, 1994; Metcalfe, 1996; Pinchs, 1997).

c) Organizativas: destacan la creciente disparidad y complejidad de los problemas públicos y la incapacidad para gestionarlos de un modelo basado en la jerarquía, las decisiones regladas y los procedimientos, lo que genera situaciones de sobrecarga y colapso de los servicios (Bardach, 1977; Dror, 1989; Gunn, 1996; etc.), excesiva discrecionalidad en manos de burócratas (Lipsky, 1988; Barzelay, 1994) o tratos discriminatorios o clientelares (Ungerson, 1991; Williams, 1989; etc.). Otros argumentos de este tipo inciden en la capacidad de burocracias y grupos profesionales para utilizar los recursos puestos a su disposición —especialmente los monopolios— en función de sus propios intereses (Niskanen, 1971; Tullock, 1961; Flynn, 1996; etc.).

El segundo gran grupo de explicaciones, sin obviar las propias limitaciones del modelo administrativo, concede similar o mayor importancia como factores causales a las estrategias de actores intencionados. Destacan especialmente dos aportaciones:

1. Las tesis de Scharpf (1989, 1999)

Los ochenta suponen una reducción drástica de las expectativas de beneficio

del capital, lo que crea un debilitamiento de la inversión y sitúa a gobiernos y sindicatos ante la contradicción de tener que incentivar políticas que mejoren o recuperen esas expectativas de beneficio:

Paralelamente la economía capitalista tiende a trascender fronteras y a globalizarse, mientras que la capacidad de intervención de los gobiernos se mantiene limitada dentro de las fronteras nacionales. El resultado es que el capital dispone cada vez de más y mejores opciones que aceptar o cooperar en la generación de políticas que corrijan la “destrucción constructiva” que acompaña al crecimiento de la economía.

El resultado es un giro hacia políticas que favorezcan la acumulación. Se produce un desplazamiento de la relación capital/trabajo/Estado en favor del capital y las políticas de redistribución a su favor. Acompañado de una reformulación de las políticas del bienestar en términos de oferta: reducción de gasto, presión fiscal y alcance de los beneficios a través de cambios en el funcionamiento del sector público, acompañados de la erosión sistemática de la capacidad de organización de los demandadores de servicios: sindicatos, grupos cívicos, consumidores, etc.

2. La tesis del “Estado managerial” de Clarke y Newman (1999), que sitúa la crisis del modelo tradicional en el contexto de un cambio político y social profundos.

Para estos autores el Estado del Bienestar se basaba en tres grandes acuerdos o consensos mayoritarios: político-económico, social y organizativo, que se rompieron por diversas causas a partir de los años Ochenta, que se sintetizan en el cuadro siguiente.

CUADRO 2: THE MANAGERIAL STATE

ACUERDO POLÍTICO-ECONÓMICO	ACUERDO SOCIAL	ACUERDO ORGANIZATIVO
a) pacto entre fuerzas políticas principales b) equilibrio mercado-estado	a) familia b) trabajo c) nación	a) burocracia pública b) profesionalismo
Factores de crisis	Factores de crisis	Factores de crisis
a) globalización b) crisis económica y de crecimiento c) oportunidad política para la Nueva Derecha d) sólido asalto intelectual al equilibrio Estado-mercado	a) cambio demográfico b) entrada de la mujer en el mercado laboral c) inmigración d) evolución de las percepciones y demandas de minorías y razas e) cambios en la institución familiar	a) complejidad de los problemas b) tensiones del modelo: • racionalidad burocrática versus demanda profesional • no-neutralidad de la burocracia c) autoritarismo del modelo d) demanda de eficiencia e) asalto intelectual al modelo
Dinámicas	Dinámicas	Dinámicas
a) La Nueva Derecha ha desplazado el centro. El escenario y el debate se ha derechizado. b) Ruptura del equilibrio Mercado-Estado c) "One vision democracy".	a) Despolitización de las políticas. • dispersión poder • concentración control • <i>Policy Proliferation</i> y <i>Policy Vacun</i> . b) Politización del diseño organizativo: la tecnificación del discurso enmascara los contenidos políticos e ideológicos. c) Management como solución a la demanda de más servicios pero menos gasto e impuestos: d) También ha servido para oscurecer el proceso de transferencia de costes a los consumidores.	a) Ruptura del equilibrio Sociedad Civil/ Estado b) Modernización regresiva: <i>back to basics</i> c) Negar o segregar la diversidad. d) Dilemas convertidos en problemas a gestionar

Fuente: adaptación sobre Clarke y Newman, 1999.

Para Clarke y Newman, este Estado managerial es útil para convertir verdaderos dilemas políticos, económicos y sociales en simple problemas a gestionar mejor. Las elecciones políticas se convierten en mandatos de gestión dictados por las técnicas del management. Importan la calidad, eficiencia, eficacia; pero no se plantea en el debate para quién, o cómo, por qué o a favor de quién.

Este Estado Managerial no se refiere sólo a las soluciones organizativas para suministrar servicios. Implica una reconfiguración del poder en las pautas de provisión y cambiar definiciones de las responsabilidades individuales y colectivas. El cambio

de los conceptos de Público y Privado están en el corazón de estos cambios.

Se simplifican los dilemas reales y más complejos mediante un discurso narrativo atractivo y la comparación del ideal innovador, efectivo y capacitador del management, y el manager con la supuesta realidad ineficiente, paternalista y dogmática de la burocracia profesional y las interferencias políticas, lo nuevo con lo viejo, el nuevo régimen con el viejo régimen, el modelo tradicional de administración con el management y la nueva gestión:

El Estado Managerial promete así (i) ordenar el caos por medio de la estrategia y (ii) racionalizar lo irracional con sus téc-

nicas. Su atractivo le ha permitido ganar un consenso amplio y colonizar el debate, excluyendo otras opciones y visiones alternativas: no queda espacio para la duda o el escepticismo.

La crisis del modelo tradicional de administración es necesaria para permitir un verdadero proceso de "Institucionalización del Management", cuyo objetivo es cambiar la prelación de fuentes de legitimidad: el management, la gestión y sus argumentario técnico se sitúan por delante del discurso profesional, administrativo o incluso político a la hora de legitimar o justificar las decisiones y, sobre todo, a quién van a perjudicar y a quien van a beneficiar.

2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La nueva gestión pública no es una disciplina académicamente consolidada, tampoco dispone de un cuerpo teórico claro y bien delimitado, sino que bajo esta expresión nos referimos a un espacio donde a modo de contenedor se cobijan diversas perspectivas diferentes que tratan, a su vez, de dar respuesta a preocupaciones también muy diversas. La NGP actúa como un "depósito de orientaciones, métodos y técnicas" (Olías, 2001) antes que como un conjunto sistemático de propuesta. En definitiva, la gestión pública carece de unidad, y cada una de aquellas le aporta su especificidad.

Todo esto hace muy difícil proponer una definición clara y rigurosa de lo que significa la NGP. De hecho, ni siquiera hay acuerdo en cuanto al término en sí, puesto que cada una de las diferentes perspectivas de que se compone la denomina de una forma diferente: "gerencialismo", "administración pública basada en el mercado" o "gobierno emprendedor".

2.1. ¿Qué es la Nueva Gestión Pública?

El concepto de NGP fue acuñado frente al concepto norteamericano de gestión pú-

blica, que hacía referencia a un subcampo técnico de la administración pública (Hood 1992 y 1994). La literatura disponible está de acuerdo en cuanto a la existencia de la NGP, pero no respecto a qué se esconde tras la marca (Barzelay, 2001). La primera formulación del término equiparó la NGP a un cuerpo de creencias doctrinales que tratan de dar respuestas concretas a los problemas de organización y gestión diaria de los gobiernos, logrando establecerse incluso como una filosofía administrativa aceptable gracias a la retórica de "econocrats y consultocrats" (Hood, 1991).

Una visión alternativa sostiene que la NPG es un esquema de trabajo válido para decidir cómo estructurar y gestionar los servicios públicos (Aucoin, 1995) y que bebe de raíces multidisciplinares: la economía, el derecho, la ciencia política, la Teoría de la organización, etc.. (Boston, 1991; Stiglitz, 1994; Horn, 1995)

Finalmente, otras perspectiva define la NGP como un estilo empírico de organizar los servicios públicos, encarnado en la introducción de los qasimercados y cambios en los sistemas de gestión financiera, humana o de control (Hood, 1994; Schick, 1996).

Hughes, en un trabajo seminal, indentificó cuatro direcciones fundamentales de cambio, que han constituido el programa gerencial o de la NGP:

1) *Centrarse en los outputs, en lugar de los inputs.*

2) *Cambios en los inputs*, mayoritariamente referidos a los recursos humanos (incluyendo la contratación de personal externo para puestos de responsabilidad) y con presupuestos importados del sector privado.

3) *Reducción del tamaño y alcance del gobierno* y de las burocracias mediante la privatización, la contratación externa o la creación de mercados internos.

4) *El cambio en las relaciones con los políticos y con los ciudadanos.* Frente al modelo tradicional que implicaba la separación entre políticos y administradores, el modelo gerencial conlleva gerentes responsables en la consecución de resultados, por lo que las relaciones entre los políticos y los gestores, de un lado, y entre gestores y ciudadanos, del otro, se transforman.

En el modelo tradicional, la primera de estas relaciones se construía a través de la cadena de mando: los políticos decidían, los administradores ejecutaban. En el modelo de la NGP esta relación es más fluida, no es tan cercana ni tecnocrática, si bien la autoridad política obviamente persiste. Actualmente los gestores deben implicarse en la elaboración de políticas públicas y en la propia dirección política: son responsables, y en consecuencia, son parte activa e interesada en el proceso de desición política.

Desde un planteamiento que se distancia sustancialmente del modelo tradicional tendente a despolitizar lo que es esencialmente político, la idea central es que un servicio público es una institución política: los funcionarios públicos deben operar por tanto en un ambiente político y, como consecuencia, desarrollar habilidades políticas.

En cuanto a la relación entre gestores y ciudadanos también se produce una transformación fundamental: el reconocimiento de la necesidad del control directo de los ciudadanos sobre los gestores, puesto que las demandas deberían acentuar la dimensión "ciudadano-cliente" y así favorecer

una mayor sensibilidad de la administración respecto a los individuos y grupos a los que sirve. Es lo que algunos autores han denominado la "clientelización" de la administración pública.

Por su parte Olías (2001), en una aportación reciente, analiza el estado actual de la agenda de la NGP e identifica como asuntos dominantes precisamente aquellos que se refieren a la relación entre gestores y clientes:

- Perfilar y reforzar la figura del manager o gestor como actor de referencia para el diseño y dirección de los procesos de cambio.
- Reconducir el problema de la responsabilidad y buscar formas de asegurar el control efectivo de los mercados, los consumidores y los gobiernos sobre la "compleja red de organizaciones autónomas en la que se convierte el sector público" (Lynn, 1997). Una preocupación marcada por los notables casos de corrupción o las sospechas despertadas por no pocos procesos de privatización.
- Potenciar y reforzar la figura del cliente como actor de referencia y aprovechar al máximo la potencialidad de los recursos humanos de las organizaciones.

A modo de resumen y conclusión sobre el concepto de Nueva Gestión Pública, el siguiente cuadro muestra sus diferencias sustanciales con el modelo de administración tradicional.

CUADRO 3: ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, DIFERENCIAS

	MODELO TRADICIONAL	NGP
Base teórica	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría de la Burocracia • Derecho • Especialización profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Economía • Gerencialismo • Técnicas de Gestión privada
Outputs	<ul style="list-style-type: none"> • Cierta despreocupación • Renuncia a medir o evaluar 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel central • Diseño estratégico • Programas adecuados • Estructuras <i>ad hoc</i> • Medir funcionamiento • Evaluar resultados
Inputs	<ul style="list-style-type: none"> • Papel central • Base para a construcción organizativa • Regulación e intervención 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en su concepción • Segmentación • Incentivos • Desregulación • agencias
Ámbito de actuación	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión • Programas • Organizaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción • Privatización • <i>Contracting out</i> • Quasimercados • Compra en mercado
Relación con Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Técnica • Laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay una fórmula • Interacción dinámica • Gestores implicados en la decisión política
Relación con los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Jerárquica • Administrados 	<ul style="list-style-type: none"> • Clientes • Mayor igualdad • Mayor control

Fuente: elaboración propia.

2.1. Resultados y límites de la NGP

Valorando los resultados de la década del Thatcherismo, sin duda la experiencia más extensa y consciente de implantación del NGP, Cuttler y Wayne (1995) concluyen que la relación pacífica que suele establecerse entre New Right, Conservadores y Managerialismo no es tan automática ni perfecta como se suele asumir y presenta evidentes contradicciones, especialmente al analizar la práctica de los gobiernos conservadores, marcada por la no-soberanía real del consumidor en los quasimercados públicos, limitada por la fijación política de los presupuestos. Se da entrada a compradores y proveedores, pero no se pro-

duce la entrada institucionalizada de los consumidores. Las privatizaciones fueron limitadas y muy selectivas. Ámbitos y esferas de actuación hasta entonces no regulados públicamente –vida familiar, personal, etc- sufrieron sus primeras regulaciones y otros lejos de ser desregulados, fueron re-regulados.

Es este un excelente ejemplo de los “mixed feelings” que provoca la NGP. Junto a las mejoras evidentes logradas en áreas y casos de gestión concretos, se constata su aparente incapacidad para asegurarlos de manera válida y general. Incluso buena parte de los presuntos éxitos que sus defensores le atribuyen son discutibles.

Las críticas a lo que hemos denominado como NGP han llegado desde varios enfoques diferentes pero interrelacionados entre sí:

1. Las bases “econocráticas” de la NGP. Existen limitaciones importantes a la utilización de métodos económicos en un entorno eminentemente político, ya que no todos los problemas gubernamentales pueden, ni deben, ser resueltos a través de técnicas económicas. La racionalidad económica es sólo un aspecto del problema, muchas veces ni siquiera el más relevante.

2. La imitación de la gestión privada. Tras muchas de las iniciativas de la NGP, en realidad, sólo hay traslaciones literales de modelos y técnicas de éxito en la gestión privada, pero de utilidad discutible –cuando no desastrosa– en el ámbito público.

3. Énfasis excesivo en una concepción “mecanicista”. Pollitt, en su obra ya citada, considera a la NGP como una suerte de “neotaylorismo” con su énfasis en el control del gasto gubernamental, en la descentralización de las responsabilidades de gestión y en los sistemas de evaluación; todo ello ignoraría los progresos en el comportamiento organizativo desde los tiempos de F. Taylor y rebajaría las motivaciones de las relaciones humanas. Lleno aún más lejos en esta tesis, Ritzer (1996) concluye que la NGL no es más que una recuperación bajo otras formas de los viejos valores burocráticos, una “reracionalización de la tradicional burocracia weberiana” (Brugué 1996).

4. Excesiva politización. La transformación de los servicios públicos implica su politización, ya que los involucra directamente en los asuntos de política partidista. Actualmente, los líderes políticos tienden a seleccionar a los responsables ejecutivos de sus departamentos en función de la sintonía con sus objetivos políticos.

5. Reducción y confusión de la responsabilidad. Se acentúa la posibilidad

de conflictos entre la gestión pública y la responsabilidad pública. Tras tantos supuestos procesos de descentralización, privatización, deregulación o contratación externa, el mayor logro de la NGP parece haber sido lograr una completa confusión de responsabilidades entre una maraña de órganos y agencias.

6. Graves problemas de implementación. Los cambios han sido promovidos desde la cúspide de la organización, pero no se ha preocupado mucho por los mecanismos para su implementación, lo que implicaría mejoras gerenciales sólo en los niveles superiores de la organización. Además, los mecanismos evaluadores son todavía ocasionales y, cuando existen, su implementación es defectuosa. Por otra parte, los cursos de formación siguen viéndose como actividades laterales. A lo que habría que añadir, que el ritmo de implantación de la reforma ha sido excesivamente rápido: incluso cuando el cambio era percibido como necesario, aparecían interrogantes sobre la mejor forma de llevarlo a cabo.

7. Especificaciones difusas o contradictorias. La especificación del modelo de la NGP es difusa: no hay definiciones claras que concreten su contenido, a pesar del hecho de que se puedan enumerar una serie de elementos relacionados con ella.

3. PARADIGMAS EMERGENTES: CLIENTES Y CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Las administraciones públicas afrontan en nuestro tiempo un nuevo entorno marcado por tres variables críticas.

1. Restricción de recursos disponibles y recaudables y limitación legal y política de sus posibilidades tradicionales de intervención, regulación y provisión. Paralelamente, el éxito o fracaso de los resultados obtenidos por los intentos de incorporar nuevas técnicas de gestión y aplicar la filo-

sofía de la NGP es objeto de debate y discusión y por tanto, incierto.

2. Nuevos mercados más abiertos y con creciente competencia en la provisión de servicios y la captación de clientes, tanto desde otras administraciones como desde el sector privado.

3. Nuevos y viejos clientes, ambos con un mayor nivel de exigencia y mejor conocimiento de sus derechos y disposición a hacerlos valer.

Los desafíos de la gestión pública hoy no vienen tanto de problemas relacionados con la mejora de la eficiencia o la eficacia. Los más urgentes y exigentes provienen sin duda de los nuevos clientes a quienes debe satisfacer el sector público, nuevos clientes con nuevas demandas y nuevas expectativas.

Entre todas las aportaciones que la NGP haya podido hacer al mundo de la administración pública, pocas tan destacables y duraderas como la apuesta por la descentralización como instrumento para romper el control y los monopolios de las grandes burocracias centrales y la incorporación de la clientelización a la filosofía de la gestión pública, acompañada de la instalación en las percepciones colectivas de una figura tan potente y cargada de simbolismo como la del cliente.

Fuera o no ese el resultado buscado por sus impulsores, ambas tendencias han sig-

nificado la creación de nuevas oportunidades para (i) una participación más directa y consciente de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y (ii) el desarrollo de nuevos y más directos instrumentos de control en manos de unos ciudadanos-clientes más conscientes de sus derechos.

La sólida persistencia, incluso en los picos más altos de la "Revolución conservadora" del apoyo de la opinión pública hacia las políticas del bienestar y la intervención, protección y servicios públicos (Taylor-Gooby 1999), y su coincidencia en el tiempo con la reactivación de del rol político de los ciudadanos detectada en los noventa (Brugué, Amorós, Goma 1994) ha amplificado aún más estos efectos, haciéndolos más visibles y facilitando su consolidación en las percepciones colectivas sobre cómo deberían funcionar las administraciones públicas.

Las administraciones públicas afrontan hoy el reto de aprender a desenvolverse en nuevos mercados y para nuevos clientes más activos y más conscientes de sus derechos y de los instrumentos disponibles para reivindicarlos. Para ello deben aprender a ofertar nuevos productos, pero también nuevos estilos y formas de gestión más abiertos y participativos y construir organizaciones capaces de hacerlo.

En el cuadro que presentamos a continuación pueden observarse los cambios en los mercados y las expectativas de los clientes.

CUADRO 4: LOS CAMBIOS DE TENDENCIA EN LOS NOVENTA

	De las posibilidades tecnológicas	A las exigencias del mercado
OBJETO CENTRAL	El producto	El consumidor
ENFOQUE	Crear demanda	Proporcionar soluciones
ESTRATEGIA DE VENTA	Función de precio y producto	Percepciones de los consumidores
MEDIDA DE PERFORMANCE	Volúmenes de producto Ingresos Beneficios	Satisfacción del consumidor Cuota de mercado Capacidad financiera

Fuente: elaboración propia.

Mientras que la orientación tecnológica se centra en el control y las características del producto con el fin de que el público lo compre aunque no lo necesite, resaltando su apariencia y su precio, la orientación de mercado atiende al consumidor en primer término con el fin de proporcionar soluciones para la creación de un producto de calidad en todas las funciones del desarrollo del producto y tomando como referente las propias percepciones de los consumidores. Además, cuando la primera de estas orientaciones quiere producir cuanto más mejor, bajo el supuesto de que el cliente comprará todo lo que se venda, midiendo su eficiencia en función de los ingresos o beneficios, la segunda de ellas segmenta su mercado y mide su eficacia, y no sólo su eficiencia, a través de la satisfacción de los consumidores que integran esa cuota de mercado y de su capacidad financiera.

Pero la emergencia en el sector público de la figura del cliente y del paradigma de la calidad total va más allá de la solución técnica u organizativa a un problema de mercados, demandas y productos cambiantes. Busca –o por lo menos lo intenta– afrontar directamente las especificidades que supone la gestión pública.

Se trata de satisfacer las expectativas de ese nutrido grupo de ciudadanos-clientes que esperan que las administraciones sirvan como instrumentos eficientes de un gobierno descentralizado y controlable, que impulse mercados e iniciativas individuales, que gestione la competencia y garantice resultados, un “gobierno reinventado”, en la popular y extendida formulación de Osborne y Gaebler (1992).

Pero esos mismos ciudadanos-clientes esperan también instrumentos que sirvan para participar directamente en la construcción de ese nuevo gobierno, aumentar su capacidad de control sobre el mismo, en cuanto que tras esta nueva filosofía de gestión de los asuntos públicos, yacen fuertes compromisos de transferencia de capacidad de control y elección a los ciu-

dadanos, ruptura de la jerarquización de las relaciones entre ciudadanos y administración y quiebra de monopolios legales y organizativos.

La irrupción del paradigma del cliente en las administraciones públicas y el desarrollo e implantación de los modelos de gestión de la calidad total es más que una opción técnica. Es también una opción política en cuanto establece unas reglas de juego y un modelo de relación entre los ciudadanos y la administración.

Implica y supone una oportunidad efectiva para avanzar en la soberanía real del consumidor en los mercados o quasimercados públicos y la entrada institucionalizada de los consumidores y sus necesidades como referencia de prioritaria, antes que las necesidades presupuestarias o las necesidades de proveedores o gestores.

Los resultados una vez más son inciertos. Estamos ante un proceso de cambio y transformación de largo recorrido y largo alcance, con numerosos ganadores y perdedores y donde se ponen en cuestiones los valores más centrales de la cultura burocrática que construyó con un éxito razonable lo que conocemos como el Estado del Bienestar.

Todo proceso de cambio orientado a institucionalizar la figura del cliente como central en las organizaciones públicas debe partir de la base de considerar que:

1. Ese cambio es una demanda social y una demanda intrínseca a los nuevos y más complejos problemas a gestionar, no es una moda, es una necesidad.
2. Es un proceso complejo y costoso. Necesita una estrategia política y de gestión que guíe y oriente el proceso en todo momento, construya alianzas, venza resistencias e impulse el proceso en su conjunto.
3. El cliente ha de ser la referencia y el principal beneficiario. El cambio intra organizativo o limitado a la estructura y

funcionamiento de la organización ya no es suficiente.

4. Debe reconocer ese terreno diferente que es la gestión en el ámbito público, identificar sus necesidades y expectativas y adaptarse a ellas. No basta con imitar técnicas, la gestión pública demanda innovación (Metcalf, 1993).

Tradicionalmente, se habla de cambio y mejora de las organizaciones para ponerlas al servicio del cliente como un proceso único y homogéneo. Pero la realidad es más compleja. Cabe identificar tres ámbitos de acción para que la puesta en marcha de un proceso semejante responda de manera efectiva al nuevo escenario de gestión, a las nuevas demandas organizativas y a las nuevas demandas de los clientes.

Gestión

Se refiere a la definición de los objetivos definidos a través de la política y los procesos políticos. Es el ámbito de lo que Metcalfe denomina "macromanagement" (1993).

La idea clave es sustituir progresivamente y de manera controlada, la filosofía tradicional de núcleos centrales de decisión, inspección y control, por otra basada en la idea de redes de unidades cooperando y con capacidad de elección entre alternativas y decisión autónoma, de forma que puedan suministrar al cliente de la forma más inmediata posible alternativas y soluciones efectivas. Gestionar supone asumir la responsabilidad no sólo por el funcionamiento global y cooperativo de todo el sistema, de toda la red, sino por la dirección en qué se orienta y el tipo de cambios estructurales que hace posibles como respuesta a los problemas colectivos.

Administración

La idea clave es sustituir la filosofía del modelo administrativo tradicional, por una visión más amplia y adaptativa. Ad-

ministrar no es implantar un modelo, sino disponer los recursos y la organización de la manera más eficiente y eficaz, escoger entre una variedad de soluciones administrativas y organizativas aquella que optimice la productividad de los recursos y la eficiencia de los procesos de producción. Es el ámbito de la eficiencia, las mejora de resultados y las técnicas y herramientas de administración y organización; el llamado "micromanagement" (Metcalf, 1993).

Control y coproducción con el cliente

La idea clave es abandonar la relación jerárquica entre la administración y cliente, para introducir la figura del cliente no sólo como referencia simbólica, sino como principal actor en el proceso de definición de objetivos y elección entre alternativas para la solución de los problemas públicos y como controlador constante de la marcha del proceso, sus resultados reales y sus posibilidades de desarrollo.

La nueva administración, además de tener al cliente como referencia, abre al máximo las posibilidades de elección del mismo y sus herramientas del control directo sobre la dirección y la marcha del proceso y sus resultados. Cada cliente es un controlador del funcionamiento y velocidad de la red organizativa.

Se trata de potenciar todas las formas de transferir poder y capacidad de elección real a los ciudadanos, introducir la competencia interna y multiplicar las posibles soluciones que el cliente puede escoger en cada caso entre el mayor número posible de opciones (cuadros 5A, 5B).

Utilizando como herramienta explicativa el conocido esquema de Hirschman, buena parte de los debates políticos y teóricos sobre el papel de la administración pública, su reforma democrática y su mejora de eficiencia y eficacia, se han basado sobre la reducción de un universo de opciones y combinaciones posibles tanto respecto a cómo se toman las decisiones como respecto a la manera de gestionar-

CUADRO 5A: FORMAS DE DAR PODER A LOS USUARIOS

Forma de apoderamiento	Nivel de apoderamiento	
	<i>Influencia directa</i>	<i>Influencia indirecta</i>
Mercado	Salida	Elección
Público	Participación	Descentralización

Fuente: Varelidis, OCDE, 1996.

CUADRO 5B. DIFERENTES TIPOS DE ELECCIÓN DENTRO DEL SECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS

ELECCIÓN	Único proveedor Paquetes de servicios	Diferentes proveedores públicos	Diferentes proveedores públicos y privados
Dejada al cliente	1	2	3
Dejada al agente	4	5	6

Fuente: Pollit, OCDE, 1996.

las, a dos alternativas del tipo “lo toma o lo deja” o administración pública o mercado, o “Loyalty” o “Exit”.

La realidad va imponiendo sus hechos complejos y sus escenarios confusos y haciendo cada día más evidentes las falacias y simplezas que se ocultan tras esta clase de discursos. Pero además concurre un factor de origen claramente político: entre esos nuevos clientes a los que nos referimos, existe grupos cada vez más nutridos que reclaman precisamente que se refuercen las opciones de salida, pero también las de participación, protesta e implicación en las decisiones públicas y su gestión, clientes que reclaman ese reforzamiento como un camino más para mejorar y ampliar su implicación como ciudadanos en la gestión de “lo público”, clientes públicos y ciudadanos que además de poder ser lea-

les –loyalty- o poder optar por salir –exit-, quieren implicarse –voice-

Esta visión del ciudadano-cliente como coproductor y controlador, además de la tradicional acepción como consumidor, permite superar tanto la desigualdad y el contenido pasivo y meramente receptivo de bienes y servicios definidos por otros, implícitas en el concepto de “administrado” o usuario; como la visión “consumerista” donde el ciudadano queda reducido a un comprador inteligente de bienes y servicios o un individuo que paga impuestos y por lo tanto tienen derechos.

El ciudadano-cliente participa en todo el proceso, como ciudadano, coproductor y cliente: en la definición de objetivos y necesidades, en la gestión y organización, en la operacionalización y en la evaluación de los resultados de la gestión.

En esta misma línea de trabajo, autores como Walsh y Prior (1992) o Jorgensen (1993) han ahondado en la exploración del tipo de estado y de administración pública que emerge tras la crisis del Estado del Bienestar, subrayando el creciente peso y viabilidad de alternativas que combinen la participación de una ciudadanía consciente y activa con un estado más participativo, descentralizado y habilitador antes que interventor (cuadro 7).

Una opción que no sólo está disponible, sino que cobra cada vez mayor fuerza como alternativa ante el viejo modelo del estado fuerte, interventor y autoritario sobre una ciudadanía pasiva y receptora de servicios colectivos, o el paradigma neoli-

beral de un estado mercantilizado o “estado supermercado” donde el ciudadano es un consumidor que compra servicios en el mercado (Jorgensen, 1994).

3.2. *Las nuevas herramientas: La gestión de la calidad total*

En este contexto de revitalización de los mecanismos de participación, coproducción y control en el rol del ciudadano-cliente, cobra especial interés la creciente implantación de los modelos de gestión de la calidad total en las administraciones públicas. Tanto por su indudable aportación de instrumentos nuevos e innovadores

CUADRO 6: MODELOS DE RELACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y LAS PERSONAS

	Modelo ciudadano	Modelo consumidor	Modelo accionista	Modelo ciudadano-cliente
Roles personales	Activista	Consumidor inteligente	Accionista	Ciudadano cliente
Tratamiento	Colectivo	Individual	Individual	Personalizado
Carácter de la implicación personal	Participativo	Consultivo Reclamativo	Reclamativo	Coprodutor Controlador
Orientación ideológica	Nueva izquierda	Plural	Nueva derecha	Plural

Fuente: adaptado a Amorós, Goma, 1994.

CUADRO 7: TRES ALTERNATIVAS PARA UN NUEVO MODELO DE ESTADO

	Rol de la ciudadanía	Rol de la administración	Valores preferentes	Estilo de gobierno
Estado supermercado	Consumidor inteligente	Empresarial	Competencia Eficiencia	Supermercado
Estado de servicios	Consumidor ciudadano	Responsable Sensitivo	Receptividad Buen servicio	Estratégico
Estado de autogobierno social	Ciudadano Cliente Coprodutor	Delegar Habilitar Capacitar	Autodesarrollo Participación	Descentralizado

Fuente: adaptado Jorgensen, 1993.

para que ese rol se establezca y consolide, como por la oportunidad que conlleva para ampliar y mejorar las posibilidades de desarrollo del mismo.

La implantación de estos modelos trae consigo notorias oportunidades para, precisamente, aumentar, potenciar e institucionalizar las opciones de participación, protesta y coproducción de los ciudadanos-clientes. Oportunidades en definitiva para reforzar las opciones de "Loyalty" y "Voice".

3.2.1. El concepto de calidad

Cuando se habla de calidad total, no hablamos de una virtud, un ideal o un atributo intangible y difícilmente medible. Se habla de "satisfacer al cliente" (Juran 1993):

1) La calidad es una determinación del cliente, no del ingeniero ni del gestor. Está basada en la experiencia actual del cliente con el servicio o producto, medido según sus requisitos (declarados o no, conscientes o meramente intuitivos, técnicamente operacionales o enteramente subjetivos).

2) El concepto de "satisfacción total del cliente" debe orientar el control de la calidad.

Sintetizando el estado de la cuestión y recalcando la necesidad de operacionalizar de alguna manera el concepto, Burrill y Ledolter (1999), mantienen que: "La calidad es encontrar los requisitos de los productos y los estándares establecidos para el producto. Es producir lo que se supone se iba a producir. Y esto se aplica al producto de cualquier proceso, incluyendo los requisitos, diseño, construcción y procesos de test."

Como punto de partida para el desarrollo de los modelos de gestión de la calidad total, se asume que la calidad:

- Se aplica a productos y servicios.
- Es binaria: se tiene o no.

- Equivale a reunir un conjunto de características, definidas en criterios y medidas de acuerdo con estándares.
- Debe priorizar las necesidades del cliente.
- Equivale a cubrir aquellas características que el cliente realmente valora.

3.2.2 El concepto de TQM

Total Quality Management hace referencia a una serie de metodologías que han ido creciendo en los últimos años sobre el convencimiento de que la calidad es una poderosa fuerza para la competitividad, y la necesidad de crear toda una filosofía de gestión o cultura organizacional basada en la idea de la calidad total.

El consultorio SEMATECH lo define como "una metodología [holística] de la gestión de negocios que alinea las actividades de todos los empleados de una organización con el centro común de la satisfacción del cliente [que se conseguirá] a través de la mejora continua de la calidad de todas las actividades [procesos], bienes y servicios".

Una definición que nos remite exclusivamente a su lugar de origen: el sector privado como queda patente en la expresión "gestión de negocios", además de hacer referencia al TQM como una simple metodología.

Pero la calidad total no es una técnica de gestión, sino una filosofía y una propuesta de cultura organizativa. Comprende una definición más amplia, como la que proponen J.W. Koheler y J.M. Pankowski: "El TQM es un sistema de gestión que comprende una serie de creencias y principios diseñados para habilitar a todas las asociaciones para una mejora continua de los procesos de la organización con la meta de encontrar y sobrepasar las expectativas del cliente. TQM es una forma de gestionar la organización a todos los niveles, desde la

cúspide hasta los escalones inferiores. La atención se centra en el cliente, pero el proceso está conducido por la recolección de datos. Los miembros de la organización trabajan en equipos para mejorar continuamente los procesos”.

De forma más sintética cabe recurrir asimismo a la definición de Cohen y Brand en *Total Quality Management in Government. A practical Guide for the Real World* (1993). Estos autores, proponen definir cada uno de los términos de la expresión TQM:

1) *Total* implica aplicar la búsqueda de la calidad para todos los aspectos del trabajo, desde la identificación de las necesidades del cliente hasta la evaluación dinámica sobre su satisfacción.

2) *Calidad* significa encontrar y superar las expectativas del cliente, y

3) *Gestión* es desarrollar y mantener la capacidad organizacional para la mejora continua de la calidad.

Para satisfacer esas definiciones, los diversos modelos de gestión de la calidad total han ido desarrollando una serie de principios básicos comunes (Bundell, Boulter, Kelly, 1994):

- Evolucionar desde la cultura de la calidad posible al control y gestión de la calidad.
- Buscar la mejora continua.
- Orientación prioritaria hacia el cliente (externo e interno).
- Hacerlo bien desde el principio.
- Involucrar a todo el personal de la organización.
- Compromiso al máximo nivel de la gestión.
- Relacionar costes de la calidad/factores críticos de éxito.
- Filosofía preventiva.

- Diseño de una sistema de gestión de la calidad.

3.2.3. Modelos de Gestión de la calidad total

Conviene diferenciar entre sistemas de gestión de calidad (ISO 9000 e ISO 9001) y modelos de TQM. Mientras que los primeros se basan en asegurar la calidad, los segundos tratan de conseguir la excelencia organizacional. Los primeros se centran en los procesos y la satisfacción del cliente. Los segundos ofrecen una concepción más global y completa del conjunto de la organización y las interacciones e interdependencias que se establecen entre el liderazgo, el personal, la estrategia, la formación y la educación, los procesos, los resultados y la satisfacción de los clientes. Los primeros serían un subconjunto de los modelos generales de excelencia.

Estos modelos son utilizados con un doble propósito: por una parte, como herramientas para que las organizaciones realicen su autoevaluación y establezcan sus planes de mejora; y por la otra, como herramientas para la realización de evaluaciones externas que permitan a las organizaciones acceder a los premios y reconocimientos que actualmente existen en numerosos países.

La utilización extensiva de la expresión “Modelo de Excelencia” es muy reciente, empleándose dicho término para referirse a los modelos desarrollados como bases de los grandes premios a la calidad. En el cuadro se pueden observar los cuatro modelos de gestión de la calidad total más difundidos, así como la fecha de su creación y el organismo que gestiona el correspondiente premio a la calidad.

CUADRO 8: MODELOS DE CALIDAD TOTAL

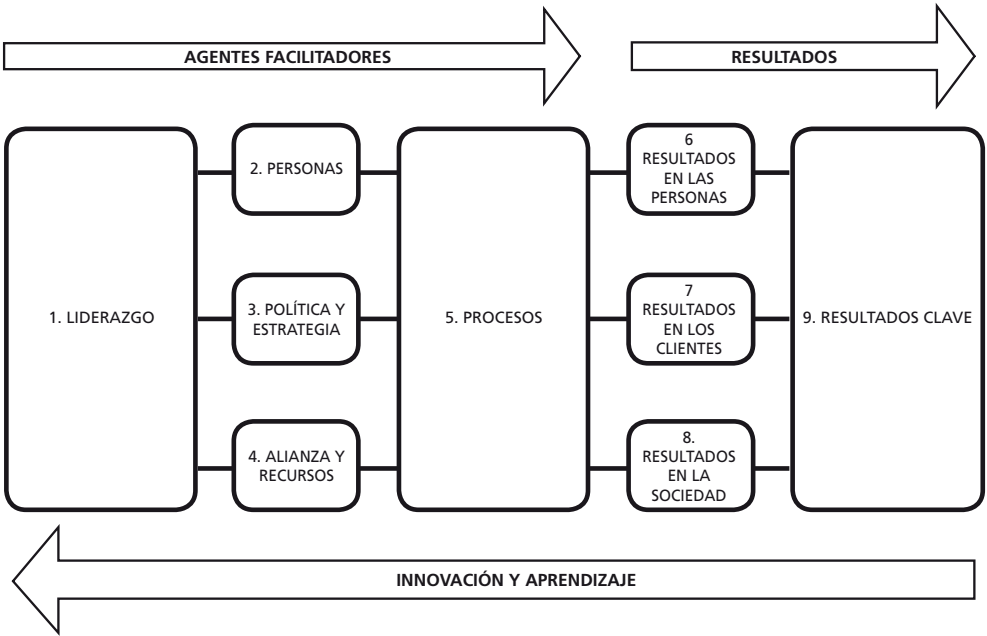
MODELO	FECHA DE CREACIÓN	ORGANISMO QUE LO GESTIONA
Deming	1951	JUSE (Japón)
Malcom Baldrige	1987	Fundación para el Premio de Calidad Malcom Baldrige (USA)
EFQM	1991	European Foundation for Quality Management (Europa)
Iberoamericano	1999	FUNDIBQ (Iberoamérica)

Fuente: elaboración propia.

Todos estos modelos implican una serie de criterios para gestionar y evaluar las organizaciones. Estos criterios son similares en los cuatro modelos con algunas pequeñas variaciones (por lo general, los criterios que no se incluyen en un determinado modelo con respecto a los demás aparecen como subcriterios de aquel), sin embargo

en lo que sí difieren es en la puntuación que le otorgan a cada uno de estos criterios, y, por lo tanto, en la importancia de cada uno de los aspectos de la calidad total para conseguir la excelencia. Nuestro interés se centra en el modelo EFQM, por ser el modelo extendido en nuestro entorno.

EL NUEVO MODELO EFQM DE EXCELENCIA (1999)



Fuente: Universitat Politècnica de Catalunya.

El modelo se basa en ocho conceptos fundamentales que implican una serie de comportamientos, actividades o iniciativas que conforman lo que hemos dado en denominar "Gestión de la Calidad Total". El logro de la excelencia requiere el compromiso y la aceptación totales de estos conceptos por parte de la dirección.

3.2.4. Modelos de Gestión de la calidad total y gestión pública

La versatilidad del modelo EFQM es su mayor virtud, junto con su ambición de comprensión global del funcionamiento de todas las piezas de una organización. Sin embargo, no son suficientes para su aplicación en el ámbito de la gestión pública. La mera traslación del modelo tal y cómo se ha desarrollado en el sector privado sería una opción de alcance y consecuencias dudosas.

Necesita una cuidadosa reinterpretación y adaptación a la luz del paradigma del ciudadano-cliente y las especificidades de la gestión pública, entendida no sólo como provisión de bienes y servicios, sino como solución de problemas colectivos y construcción de un modelo de convivencia social.

1) Orientación al cliente: Referido a determinar en qué medida:

- Se institucionaliza el peso y la presencia de los deseos, percepciones y valoraciones de los clientes y los grupos de clientes, pero también quién y cómo define la condición de cliente, con qué criterios, qué clientes cuentan y cuánto y bajo qué criterios, etc...
- Existen mecanismos de coproducción, participación y control en manos de los clientes, pero también cómo funcionan, cómo se accede a ellos, cómo se activan o quién lo controla..
- Se gestiona sobre lo qué aporta valor al cliente, pero también cómo se ob-

tiene la información sobre ese valor, a qué clientes se pregunta y bajo qué criterios, cómo y porque se ordenan los diferentes valores de los diferentes clientes...

- Se disminuyen al mínimo los costes de transacción y los costes de los clientes, pero también quién y por qué decide qué costes y qué clientes....

2) Orientación hacia los resultados: Se debe constatar en qué medida:

- Se añade valor para todos los clientes y grupos de clientes de acuerdo con sus demandas y expectativas, pero también quién y cómo define la condición de cliente, con qué criterios, qué clientes cuentan y cuánto y bajo qué criterios
- Se asegura el éxito sostenido a largo plazo.
- Se establecen relaciones de cooperación y competencia mutuamente beneficiosas para todos, pero también quién y como decide qué tipo de relaciones y con quién, cómo se selecciona a los proveedores y los colaboradores, etc...
- Se orienta la gestión sobre medidas relevantes, incluidos los indicadores más importantes, para todos los clientes y grupos de clientes, pero también qué clientes y bajo qué criterios, cómo y porque se ordenan los diferentes indicadores relevantes para los diferentes clientes...

3) Liderazgo y constancia en los objetivos. Se trata de asegurar:

- Máximo nivel de compromiso y efectividad de las personas, pero también la promoción de un estilo fomentador de los valores democráticos y participativos.
- Clara sensación de liderazgo, pero también clara responsabilidad pú-

blica de ese liderazgo y mecanismos concretos para exigirla.

- Respeto y conexión hacia las demandas de los clientes, pero también quién y cómo decide qué clientes y qué demandas.
- Responsabilidad por la alineación y despliegue de todas las actividades de modo estructurado y sistemático, pero también el fomento de un estilo de dirección transparente y participativo.

4) *Gestión por procesos y hechos*: Se trata de establecer hasta qué punto las rutinas y el funcionamiento de la organización responden a:

- Las demandas y expectativas de los clientes y grupos de clientes, pero también, a qué clientes y por qué, cómo se decide y quién lo decide.
- Una orientación hacia los resultados deseados y posibles, pero también quién decide qué resultados y cómo, bajo qué criterios y con qué responsabilidad.
- La optimización del empleo de las personas, los recursos y las oportunidades, pero también la satisfacción de criterios de funcionamiento democrático, accesibilidad, transparencia, etc.
- La coherencia en los resultados y control de la variabilidad, pero también la satisfacción de ciertos criterios de responsabilidad pública.
- Una gestión basada en datos para establecer unos objetivos realistas y un liderazgo estratégico, pero también para permitir el control de las responsabilidades públicas.
- Eficiencia de los procesos, pero también existencia de mecanismos de control y exigencia de la responsabilidad pública por el diseño y funcionamiento de esos procesos.

5) *Desarrollo e implicación de las personas*: Se pretende que la organización obtenga de las personas que trabajan en ella:

- Máxima participación, actitud positiva y motivación, pero también una forma de gestión que garantice ciertos valores democráticos.
- Buena contratación y retención en la organización, pero también garantía de respeto a sus derechos.
- Conocimiento y aprendizaje compartidos de manera eficaz.
- Oportunidades para las personas de aprender y desarrollar nuevas capacidades.
- Clara percepción de la necesidad y el deber de asumir responsabilidades públicas y ante el público.

6) *Aprendizaje, innovación y mejora continuos*. El modelo pretende asegurar la mejora de:

- La agilidad de la organización para gestionar y resolver problemas, pero también quién decide qué problemas y bajo qué criterios.
- Su capacidad para reducir costes, aprovechar oportunidades y mejorar su aprendizaje, pero también quién decide dónde y por qué.
- Su habilidad para la identificación de oportunidades.
- La optimización del rendimiento.
- Cómo gestionan sus actividades de mejora, basadas en la prevención, en el trabajo diario de todas las personas de la organización, pero también quién y bajo qué criterios asigna esas oportunidades de mejora...

7) *Desarrollo de Alianzas*. El objetivo es desarrollar:

- La capacidad de la organización para crear valor para ambas partes y esta-

blecer relaciones estables de cooperación, pero también cómo se deciden esas relaciones y con quién, bajo qué criterios y bajo que estándares de responsabilidad pública, etc.

- Lograr ventaja competitiva a través de relaciones duraderas, pero también cómo y con qué fin.
- Desarrollar las habilidades de gestión en red y gestión cooperativa, pero también mantener en todo momento los estándares y la visibilidad de la responsabilidad pública, etc.
- Generar sinergias en cuanto a recursos y costes.

8) *Responsabilidad social*. Estes criterios se refiere a:

- Lograr resultados ante la sociedad, pero también asegurar la existencia de mecanismos efectivos y directos para controlar, mejorar y exigir la responsabilidad pública de la organización.
- Mejora de la calidad democrática del funcionamiento de las administraciones públicas.
- Incremento de la credibilidad, rendimiento y valor social de la organización.
- La mejora de su imagen social, su seguridad y confianza.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO: LA CALIDAD TOTAL COMO PROBLEMA.

La búsqueda de la excelencia y la calidad total no es un camino franco y despejado. Más bien al contrario, se aventura un recorrido peliagudo y complicado, aunque sólo sea por la desproporción que aún existe entre lo impreciso y rudimentario de los instrumentos y técnicas disponibles para gestionar y la enorme magnitud del cambio radical de cultura, rutinas y valores que se pretende introducir en organizacio-

nes hasta hoy razonablemente exitosas tal y cómo son.

La calidad es en si misma un problema en cuanto que buena parte de sus elementos clave presentan serias dificultades de diseño e identificación, necesitan aún elaboración y mayor desarrollo para que puedan pasar con solvencia de la teoría y las aspiraciones a la realidad de la gestión diaria. Otro tanto en cuanto se refiere al diseño y fiabilidad de las herramientas concretas de gestión:

- La relación con los clientes no es clara en muchas ocasiones. En bastantes, ni siquiera está claramente definida la figura del cliente.
- Falta conciencia de los costes de la falta de calidad en las organizaciones. Tiende a ser percibida como un lujo, un extra que el cliente ni siquiera ha pedido.
- La mayoría de las rutinas organizativas incentivan la infrautilización de la capacidad de trabajo.
- No existen medidas precisas de los resultados de la gestión y los gestores.
- En la mayoría de los casos, existen serias dificultades para establecer una secuencia clara del proceso productivo
- Falla la descripción de los objetivos y estándares de calidad de las organizaciones, que prefieren moverse en el terreno de las definiciones ambiguas y los objetivos genéricos.
- Falta de estándares operativos definidos y excesiva diversidad de procedimientos en las organizaciones.
- Hay dificultades para identificar áreas de mejora y limitación de los instrumentos disponibles.

Sin un ejercicio de adaptación de los modelos a esas especificidades del ámbito público, cabe señalar que en su formulación actual determinadas partes de los

modelos de gestión de la calidad en boga pueden tener hasta efectos contraproducentes. Lo que obliga a hacer ajustes y revisiones en los modelos de calidad total a la hora de implementarlos en el ámbito público, dado que una traslación literal causaría sin duda efectos desastrosos (cuadro 10):

- El cliente es la referencia en los modelos de calidad total, pero ¿quién es el cliente en el caso de las organizaciones públicas, sus usuarios o el público en general? Sin olvidar que buena parte de sus clientes no lo son voluntariamente, o que las organizaciones públicas no pueden excluir intereses o clientes con la discrecionalidad de una organización privada y tienen muy limitada su capacidad para discriminar entre ellos.

- Existen obvios problemas tecnológicos para aplicar a los servicios las mismas herramientas que se utilizan para gestionar productos concretos, tangibles y medibles.
- La insistencia de los modelos de calidad total en los sistemas y los equipos, la autonomía y la discrecionalidad, la participación o el compromiso de los trabajadores van contra valores solidamente instalados en la cultura tradicional.
- Su insistencia en los inputs y los procesos puede reforzar aún más la tendencia de las organizaciones públicas desinteresarse por sus outputs y resultados.

CUADRO 9: CALIDAD TOTAL Y SERVICIOS PÚBLICOS

TQM	PROBLEMAS	TQM REVISADO
<ul style="list-style-type: none"> - calidad definida por el cliente - calidad desde el principio del proceso productivo - prevenir la variabilidad - sistemas y equipos - participación trabajadores - compromiso de la organización - mejora constante de inputs y procesos 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué cliente? Conflictos interés clientes, intereses generales Clientes no elegidos Clientes involuntarios ¿Productos=servicios? Cultura burocrática Rutinas burocráticas Multiplica la tendencia burocrática a no considerar los outputs 	<ul style="list-style-type: none"> - calidad cotejada con el <i>feedback</i> de los consumidores - evaluación de la calidad de la ejecución - mejora continua - <i>empowerment</i> de responsables y trabajadores - compromiso político

Fuente: Swiss, 1992, adaptación.

Pero la implantación de la cultura y los modelos de la calidad no es sólo un problema técnico. Mucho menos en el ámbito público, donde la cuestión adquiere una indudable dimensión política: es una elección política que debe explicarse y justificarse ante la sociedad para que ésta la legitime con su apoyo. Estamos por tanto

ante un proceso político que debe ser gestionado:

- en permanente contacto y comunicación con la sociedad, con atención a sus señales.
- con procesos de decisión y deliberación abiertos y controlables.

- con una estrategia de comunicación hacia la organización y el entorno.
- con fuertes dosis de compromiso y liderazgo por parte de los decisores políticos y organizativos.
- Con un liderazgo político dispuesto a asumir los costes del semejante proceso de cambio y transformación.

La enorme magnitud de la tarea no debe, sin embargo, conducir al abandono de la idea o a considerarla imposible. La implantación del paradigma del cliente y de la cultura de la calidad es un proceso lento y complejo, lleno de dificultades, pero también imparables en cuanto es una demanda social y en cuanto que, individualmente, cada vez más son los clientes que pueden optar por otros proveedores más satisfactorios.

Las organizaciones públicas pueden hacer dos cosas: resistirse ferozmente al cambio y afrontar una larga agonía, o empezar a transformarse para implantar de manera incremental y gestionable los cambios que se avecinan.

BIBLIOGRAFIA

Sobre la Crisis del Modelo de administración tradicional

- Allen, J. 1992. Post industrialism and post-fordism. En Hall, S, Held, D y McGrew (editores). *Modernity and Its Futures*. Policy Press. Cambridge.
- Clarke, J; Newman, J. 1999. *The Managerial State*. Sage. Londres
- Cutler, T; Waive, B. 1994. *Managing the Welfare State. The politics of public sector management*. Berg. Oxford.
- Champy, I. 1995. *Reengineering Management: The Mandate for New Leadership*. Harper Business. New York.
- Dean, H; Taylor-Gooby, P. 1992. *Dependency Culture: The Explosion of a Myth*. Harvester Wheatsheaf. Londres.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Polity Press. Londres.
- George, V; Page, R. 1995. *Modern Thinkers on Welfare*. Prentice Hall. Londres.
- Giddens, A. 1994. *Beyond Left and Right*. Stanford University Press. Stanford.
- Hall, S, Held, D y McGrew (editores). 1992. *Modernity and Its Futures*. Policy Press. Cambridge.
- Hammer, M; Champy, J. 1995. *The Reengineering Revolution: a Handbook*. Harper Business. New York.
- Jessop, B. 1995. Post-fordism and the State. En Amin, A (editores) *Post-fordism: A Reader*. Blackwell. Oxford.
- Johnston, N. 1987. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Wheatsheaf. Brighton
- Kapteyn, P. 1996. *The Statless Market. The European Dilemma of Integration and Civilization*. Routledge. Londres.
- Leonard, P. 1997. *Postmodern Welfare. Reconstructing an Emancipatory Project*. Sage. Londres.
- McKay, J. 1995. *The Welfare State: No Mercy for the Middle Class*. Liberty Books. USA.
- Mishra, R. 1990. *The Welfare State in Capitalist Society*. Harvester Wheatsheaf. Hemel Hempstead.
- O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. St.James. New York.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Hutchinson. Londres.
- Painter, J. 1995. *Politics, Geography and Political Geography*. Arnold. Londres.
- Pierson, C. 1991. *Beyond the Welfare State?* Polity Press. Cambridge.
- Pinch, S. 1997. *Worlds of Welfare. Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*. Routledge. London, New York.
- Rothstein, B. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press. Cambridge.

- Sen, A. 1999. *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press. New Delhi.
- Spulber, N. 1997. *Redefining the State. Privatization of Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Svallfors, S; Taylor-Gooby, P, (editores). 1999. *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment*. Routledge. Londres.
- Scharpf, F. 1991. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Cornell University Press. Ithaca, New York.
- Scharpf, F. 1999. *Governing in Europe, Effective and Democratic?* Oxford University Press. Oxford.
- Zijderfeld, C, A. 1999. *The Waning of the Welfare State: The end of Comprehensive State Succor*. Transaction Publishers. New Jersey.
- Sobre la nueva gestión pública y calidad total**
- Albi, E., González Páramo, J.M., y López Casanova, G. 1997 *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.
- Bañón, R. y Carrillo, E. 1997 *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Bates, G, J. 1993 *Managing value for money in the public sector*. Chapman & Hall. New York. London.
- Barzelay, M. 1992 *Breaking Through Bureaucracy*. California. University of California Press. 1992.
- Barzedlay, M. 2001 *The new Public Management*. University of California Press. California.
- Bendell, T; Boulter, L; Kelly J. 1994 *Implementing quality in the public sector*. FT/Pitman. Londres.
- Bozemanh, B. (ed.). 1993 *Public Management. The State of the Art*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco (USA).
- Brugué, Q y Subirats, J. 1997 *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. MAP.
- Brugué Q, Amorós M, Gomá R. 1994 La Administración pública y sus clientes ¿Moda organizativa u opción ideológica". *GAPP*. Numero 1.
- Burrill, W, C; Ledolter, J. 1999 *Achieving quality through continual improvement*. John Wiley. New York.
- Cohen, S; Brand, R. 1993. *Total quality management in government : a practical guide for the real world*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Gaster, L. 1995 *Quality in public services : managers' choices*. Buckingham [England] ; Philadelphia : Open University Press.
- Gitlow, H; Gitlow, S; Oppenheim, A; Oppenheim, R. 1989 *Tools and Methods for the Improvement of Quality*. Homewood, Ill. Irwin Publishers.
- Halachami, A; Bouckaert, G; (editores). 1995 *The enduring challenges in public management : surviving and excelling in a changing world*. Jossey-Bass Publishers. San Francisco.
- Holzer, M; Callahan, K. 1998 *Government at work : best practices and model programs*. Thousand Oaks : Sage Publications.
- Hunt, D, V. 1993. *Quality Management for Government*. Milwaukee. WI. ASQC Quality Press..
- Hutchins, D. 1992 *Achieve total quality*. Englewood Cliffs, N.J. Director Books. 1992.
- Juran, J.M.1988. *Juran on Leadership for Quality*. New York. McGraw-Hill.
- Kearny, C, R; Berman, E, M. (editores). 1999. *Public Sector Performance*. Westview Press. USA.
- Kirpatrick, I; Martinez Lucio, M. (editores). 1995. *The politics of quality in the public sector : the management of change*. Routledge. New York, London.
- Kliksberg, B. 1989. *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid: MAP. 1989.
- Koehler, W; Pankowski, J. 1996. *Quality government : designing, developing, and implementing TQM*. Delray Beach, FL. St. Lucie Press.

- López, J; Gadea, A. 1995 *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la administración pública*. Barcelona. Ediciones Gestión 2000.
- López-Nieto, F. 1989. *La Administración Pública en España*. Ariel. Barcelona. 1989.
- Metcalf, L; Richards, S. 1989. *La modernización de la Gestión Pública*. Madrid. MAP.
- Milakovich, E, M. 1995 *Improving service quality: achieving high performance in the public and private sectors*. Delray Beach, Fla. : St. Lucie Press.
- OCDE. 1991 *La administración al servicio del público*. MAP. Madrid. 1991.
- OCDE. 1996 *Responsive government : service quality initiatives*. Paris.
- Olias de Lima, B (coord.) 2001. *La Nueva Gestión Pública*. Pearson educatio. Madrid.
- Osborne, D; Gaebler, T. 1994 *La Reinención del Gobierno*. Barcelona. Paidós. 1994.
- Perry, J, L; Kraemer, K, L. (ed) 1990. *Public Management: public and private perspectives*. Palo Alto. Mayfield.
- Ramió, Carles. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. UPF. Editori Tecnos.Barcelona.
- Richards, S. 1994. *El paradigma del cliente en la gestión pública*. GAPP, 1. madrid. INAP.
- Sanchez Rojo, D. 1999. *Gestión de Servicios Públicos: estrategias de marketing y calidad*. UPF. Editorial Tecnos. Barcelona.
- Swift, J, A; Ross, J; Omachonu, V. 1999. *Principles of Total Quality*. St. Lucie Press. Florida. 1999.